

Eine Agenda für Federica Mogherini – Vorschläge zur Weiterentwicklung der europäischen Außenpolitik

*Stefan Lehne**

Das öffentliche Echo auf die außenpolitischen Aktivitäten der Union fällt seit jeher überwiegend kritisch aus. Das abgedroschene Wort vom wirtschaftlichen Riesen und politischen Zwerg ist auch nach Jahrzehnten immer wieder zu hören. ‚Realisten‘ werfen nach wie vor die Frage auf, ob so etwas wie EU-Außenpolitik überhaupt existieren kann. Und auch jene, die deren Existenz zugestehen, äußern sich oft skeptisch. Die Union gilt in diesem Bereich als ‚Papiertiger‘, als inkohärent, schwerfällig und wenig durchschlagskräftig. Sofern Erfolge erzielt werden, wie etwa die mit Vermittlung der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, Catherine Ashton, zwischen Serbien und dem Kosovo vereinbarten Normalisierungsschritte oder das unter ihrer Leitung erreichte Interimsabkommen über das iranische Nuklearprogramm, wird dies mit einer gewissen Überraschung vermerkt, man geht aber rasch wieder zur üblichen Geringschätzung über.¹

Diese verbreitete Skepsis gegenüber der Außenpolitik der Union hat ihre Wurzeln in der Fragmentierung ihres außenpolitischen Handelns. Im Grunde beinhaltet diese drei Komponenten: Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) umfasst zwar dem europäischen Primärrecht zufolge „alle Aspekte der Außenpolitik“, ist jedoch faktisch auf die traditionelle Diplomatie und die Sicherheitspolitik beschränkt.² Trotz einiger vertraglich festgelegter Ausnahmen (die aber in der Praxis nicht angewandt werden) werden Beschlüsse einstimmig gefasst, die Entscheidungsgewalt liegt beim Rat, die Kommission und das Europäische Parlament spielen eine untergeordnete, der Europäische Gerichtshof fast keine Rolle. Von ihrer Struktur her entspricht die GASP einer traditionellen, intergouvernementalen internationalen Organisation, wie es der Europarat oder die OSZE³ sind, die den Kernbereichen des gemeinschaftlichen Handelns gewissermaßen aufgefropft ist.

Der Gemeinschaftsmethode unterliegen dagegen die übrigen Politikbereiche des auswärtigen Handelns der Union, wie die Handels- und Entwicklungspolitik, die humanitäre Hilfe, die Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik sowie die äußere Dimension der internen Politiken wie etwa die internationale Umweltpolitik oder Migrationsfragen. Nicht nur sind die Entscheidungsprozesse in diesen Bereichen effektiver, auch der Mitteleinsatz ist unvergleichlich höher. In der Finanzvorschau 2014-20 sind jährlich Ausgaben in Höhe von 14

* Stefan Lehne, Visiting Scholar Carnegie Europe, Brüssel.

- 1 Ausführlich zu den Inhalten und Strukturen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik: Nadia Klein/Elfriede Regelsberger: Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2013, Baden-Baden 2014, S. 271-280, sowie in den vorherigen Bänden; zur Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik vgl. Daniel Göler/Alexandra Jonas: Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2013, Baden-Baden 2014, S. 281-206; European Union Institut for Security Studies (Hrsg.): EUISS Yearbook of European Security, Paris 2013.
- 2 Art. 24 Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Europäische Union (EUV) und die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) in der Fassung des Vertrags von Lissabon, in: Amtsblatt der EU, Nr. C 326 vom 26. Oktober 2012, S. 1-199.
- 3 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa.

Milliarden Euro vorgesehen, das ist mehr als das zwanzigfache des jährlichen Budgets für die GASP.⁴

Die Mitgliedstaaten sind zwar vertraglich verpflichtet, die Außenpolitik der Union aktiv und solidarisch zu unterstützen, sie haben sich aber das Recht bewahrt, parallel dazu ihre eigene Außen- und Sicherheitspolitik weiter zu betreiben. Da die GASP auf Einstimmigkeit beruht, liegt es letztlich an jedem einzelnen Mitgliedsland, von Tag zu Tag den Umfang und den Anspruch der gemeinsamen Außenpolitik neu zu bestimmen.

Dieser Zersplitterung ihres Handelns steht die unbestreitbare internationale Bedeutung der Union gegenüber: Ein integrierter Wirtschaftsraum mit 500 Millionen Einwohnern, die weltgrößte Handelsmacht und wichtigste Quelle von Normen und Standards, der größte Geber von Entwicklungsgeldern und humanitärer Hilfe. Es gibt ganz wenige internationale Akteure mit ähnlichem Potenzial. Sowohl internationale Partner als auch viele europäische Bürger erwarten eine Außenpolitik, die dieser Bedeutung entspricht. Daraus resultiert die ‚Tragödie‘ der GASP. Denn sie erhebt zwar den Führungsanspruch im Rahmen des auswärtigen Handelns der Union, ist jedoch das schwächste Glied in der Kette ihrer internationalen Aktivitäten und von ihren Strukturen her außerstande, diesen Erwartungen zu entsprechen. Dieses Auseinanderklaffen von Anspruch und faktischer Kapazität untergräbt die internationale Glaubwürdigkeit der Union.

Die Reformen des Vertrags von Lissabon

Der Vertrag von Lissabon stellt den jüngsten und bisher ambitioniertesten Versuch dar, mit dieser Fragmentierung des äußeren Handelns der Europäischen Union zu Rande zu kommen.⁵ Die Mitgliedstaaten waren zwar erneut nicht bereit, außenpolitische Kompetenzen an die Brüsseler Institutionen zu übertragen und damit aus der ‚parallelen‘ eine echte ‚gemeinsame‘ Außenpolitik zu machen. Alle wesentlichen Elemente des intergouvernementalen Ansatzes blieben bestehen. Sie spannten jedoch alle Komponenten der Außenpolitik in einem neuen institutionellen Rahmen zusammen. Dadurch sollte größere Kontinuität, Kohärenz und Effektivität erreicht und damit die negativsten Auswirkungen des intergouvernementalen Ansatzes korrigiert werden.

So wurden gemeinsame Ziele für den gesamten Bereich des auswärtigen Handelns formuliert und der Europäische Rat als übergreifendes Spitzenorgan eingesetzt.⁶ Dem Hohen Vertreter wurde eine Reihe zusätzlicher Befugnisse übertragen. Sein zweiter ‚Hut‘, die Funktion des Vizepräsidenten der Europäischen Kommission für externe Beziehungen, sollte bessere Kohärenz zwischen der GASP und den übrigen externen Kompetenzbereichen gewährleisten. Die dem Hohen Vertreter ebenfalls übertragene Rolle des Vorsitzenden des Außenministerrates sollte ihm größere Autorität gegenüber den Mitgliedstaaten verleihen und die für die Gestaltung der Beziehungen mit Drittstaaten erforderliche Kontinuität herstellen.

Dem Hohen Vertreter wurde schließlich der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) zugeordnet, ein neuer aus den früheren außenpolitischen Dienststellen der Kommission, des Ratssekretariats und zahlreichen Diplomaten der Mitgliedstaaten sowie den circa 140 Dele-

4 Europäischen Kommission: The Multiannual Financial Framework: The External Action Financing Instruments, Presseaussendung, MEMO/13/1134.

5 Vgl. zur Reform der GASP unter anderen Elfriede Regelsberger/Dieter Kugelmann: Art. 23–46 EUV, in: Rudolf Streinz (Hrsg.): EUV/AEUV, 2. Aufl., München 2012.

6 Art. 21 und 22 EUV.

gationen in Drittländern zusammengesetzter diplomatischer Dienst der Union. Auch dadurch sollten alle drei Komponenten des auswärtigen Handelns zusammengeführt und ein umfassendes und kohärentes Herangehen gefördert werden.

Die durch den Vertrag von Lissabon geschaffenen Strukturen sollten also einige der Vorteile der Gemeinschaftsmethode, insbesondere ein starkes operatives Führungs- und Handlungszentrum in Brüssel bieten, ohne jedoch das souveräne Vorrecht der Mitgliedstaaten, ihre eigene Außenpolitik zu gestalten, anzutasten; insgesamt ein Konzept, das beträchtliche innere Widersprüche in sich birgt.

Die Bilanz der neuen Strukturen

Fast drei Jahre nach dem Inkrafttreten der Reformen des Vertrags von Lissabon fällt die Bilanz gemischt aus.⁷

Der Vorsitz der Hohen Vertreterin im Außenministerrat und ihrer Mitarbeiter in vielen der vorgelagerten Arbeitsgruppen hat zweifellos mehr Kontinuität und teilweise auch mehr Professionalität gebracht. Die Vorsitzrotation war immer wieder mit abrupt wechselnden Prioritäten und Brüchen im Management außenpolitischer Prozesse verbunden. Auch konnten die Hohe Vertreterin und die leitenden Verantwortlichen des EAD bessere persönliche Kontakte zu ihren Gegenübern in Drittstaaten aufbauen, die eine kontinuierliche Pflege der Beziehungen erleichtern. Nach Überwindung mancher Kinderkrankheiten funktioniert die außenpolitische Maschinerie in Brüssel heute effizienter und friktionsfreier als früher.

Durch die Zusammenlegung verschiedener Aufgaben in der Funktion des Hohen Vertreters wurden Doppelstrukturen beseitigt und ein operatives Zentrum der Außenpolitik geschaffen. Dadurch sieht sich die erste Hohe Vertreterin im neuen System, Ashton, aber auch mit einer Überfülle von Aufgaben konfrontiert, denen sie auch bei hohem Arbeitseinsatz nicht gerecht werden kann. Zudem sieht der Vertrag keine Stellvertreterregelung vor. Derzeit lässt sich die Hohe Vertreterin bei Treffen, an denen sie aufgrund anderer Verpflichtungen nicht teilnehmen kann, vom Außenminister des Vorsitzlandes beziehungsweise von einzelnen Kommissaren vertreten. Diese Ad-hoc-Vertretung bietet aber nicht genügend Sichtbarkeit und Kontinuität. Ein oder mehrere politische Stellvertreter – idealerweise ebenfalls mit Doppelhut ausgestattet – würden die Effektivität der neuen Strukturen wesentlich erhöhen.

Der Wunsch nach größerer Kohärenz zwischen der GASP und den übrigen externen Kompetenzen der Union ging nur in Teilbereichen in Erfüllung. Bei der Behandlung von Krisensituationen sitzen heute alle relevanten Akteure aus EAD und Kommission von Anfang an gemeinsam an einem Tisch. Ziviles und militärisches Krisenmanagement kann daher mit Bemühungen im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe besser abgestimmt werden. Auch bei der Nachbarschaftspolitik, der Ausarbeitung regionaler Strategien und der Vorbereitung von Gipfeltreffen hat die Union zu einem umfassenden Ansatz gefunden. Dagegen ist die Hoffnung, der EAD könnte zu einem zentralen Koordinationsmechanismus für die gesamte Bandbreite des auswärtigen Handelns der Union werden, nicht in Erfüllung gegangen.

7 Niklas Hellwig/Paul Ivan/Hrant Kostanyan: The New EU Foreign Policy Architecture. Reviewing the First Two Years of the EEAS, Brüssel 2013; Niklas Helwig: EU Foreign Policy and the High Representative's Capability-Expectations Gap: A question of Political Will, in: *European Foreign Affairs Review* (EFAR) 2/2013, S. 235-254; Nadia Klein/Wolfgang Wessels: CFSP progress or decline after Lisbon? Innovative provisions meet limited external pressures, in: *European Foreign Affairs Review* 4/2013, S. 449-469.

Das Haupthindernis lag in den institutionellen Eigeninteressen der Kommission. Nachdem der ursprüngliche Plan der Kommission, den EAD in die Kommission zu integrieren beziehungsweise ihn in eine von ihr abhängige Agentur zu verwandeln, am Widerstand einiger Mitgliedstaaten gescheitert war, ging die Kommission zu einer restriktiven, primär auf die Wahrung ihrer Kompetenzen ausgerichteten Linie über. Viele Kommissionsfunktionäre sahen im EAD eine Art ‚Trojanisches Pferd‘, mit dem der Intergouvernementalismus in den Gemeinschaftsbereich eindringen würde. Der Kommissionspräsident ermächtigte die Hohe Vertreterin/Vizepräsidentin nicht, eine starke Koordinationsrolle unter den mit externen Kompetenzen befassten Kommissaren zu übernehmen, obwohl dies dem Auftrag des Art. 18 EUV betreffend die Wahrung der Kohärenz des auswärtigen Handelns entsprochen hätte. Ashtons ‚Zweithut‘ als Vizepräsident hatte somit kaum mehr als ornamentalen Charakter und die früher von der Generaldirektion für Außenbeziehungen (RELEX) wahrgenommenen Koordinationsaufgaben verlagerten sich nicht in den EAD, sondern in das Generalsekretariat der Kommission.

In letzter Zeit haben sich die Beziehungen zwischen Kommission und EAD allerdings deutlich entkrampft. Durch wechselseitiges Kennenlernen sind die Barrieren niedriger geworden und das Misstrauen ist geschwunden. In vielen Bereichen gestaltet sich die Zusammenarbeit gut und produktiv. Allerdings bleibt diese weiterhin vom guten Willen der Akteure auf beiden Seiten abhängig. Eine echte Kooperationskultur mit gemeinsamer Vision und kontinuierlichem Teamwork konnte bisher noch nicht erreicht werden.

Auch die Erwartung, dass die Hohe Vertreterin und der EAD eine dynamische Führungsrolle in der Gestaltung der EU-Außenpolitik ausüben würden, ist bisher nicht in Erfüllung gegangen. Zwar hat Ashton einige bedeutsame Erfolge vorzuweisen, insbesondere das Normalisierungsabkommen zwischen Belgrad und Pristina und die Interimsvereinbarung über das iranische Nuklearprogramm. Auch am Horn von Afrika insbesondere bei der Bekämpfung der Piraterie konnte die Union unter ihrer Führung Erfolge verzeichnen. Aber dies sind Ausnahmen geblieben. Angesichts der krisenhaften Entwicklungen in der südlichen und östlichen Nachbarschaft der Union hätte man sich eine kreativere und initiativere Rolle erhoffen können. Aber der EAD verfügt derzeit weder über die erforderliche politische Autorität noch über eine ausreichende Strategiekapazität. Die informelle Gestaltungsmacht in der Außenpolitik der Union liegt daher nach wie vor bei den großen Mitgliedstaaten.⁸ Falls diese mangels Interesse oder wegen Meinungsdivergenzen unter ihnen nicht ausgeübt wird, verharrt auch der EAD und damit die gesamte Union in Passivität.

Ein unbestreitbarer Mehrwert des neuen Systems liegt in der Übernahme der politischen Aufgaben der Botschaften des Vorsitzlandes durch die EU-Delegationen. Auf dieser Ebene hat das traditionelle Vorsitzsystem notorisch schlecht funktioniert. Die Botschafter waren oft ungenügend auf diese Aufgabe vorbereitet und erreichten, sobald sie sich eingearbeitet hatten, schon wieder das Ende ihres sechsmonatigen Mandats. Dagegen üben heute die EU-Delegationsleiter diese Funktion über mehrere Jahre aus. Da sie zudem auch für die Vertragsbeziehungen, für die Handelspolitik und für allfällige finanzielle Hilfe für den Gaststaat zuständig sind und somit einen umfassenden Blick auf die Beziehungen haben, werden sie zu wichtigen Gesprächspartnern für die Regierungen der Gastländer. Da sie auch den Vorsitz in den regelmäßigen Sitzungen der Botschafter der EU-Länder vor Ort führen, spielen sie eine wichtige Koordinationsrolle zwischen der Politik der Union und der nationalen Außen-

8 Stefan Lehne: *The Big Three in EU Foreign Policy*, Carnegie Endowment for International Peace, Brüssel 2012.

politik der Mitgliedstaaten und können die Entwicklung der Beziehungen der Union zum Gaststaat aktiv mitgestalten.

Diese Neuerung des Vertrags von Lissabon⁹ hat der Union weltweit mehr Sichtbarkeit und Effektivität in ihrem auswärtigen Handeln verschafft. Da allerdings die finanziellen Mittel fehlten, konnte die Kapazität der EU-Delegationen nur langsam ausgebaut werden. Noch immer gibt es einige Delegationen ohne politische Abteilung. Auch leiden die Delegationen, deren Stab im Schnitt zu einem Drittel aus dem EAD und zu zwei Dritteln aus der Kommission stammt, an denselben dualen Weisungs- und Berichtsketten sowie Koordinationsproblemen, die auch das Verhältnis zwischen Kommission und EAD in Brüssel kennzeichnen.

Die hohe Qualität der Mitarbeiter des EAD steht außer Zweifel. Die EU-Beamten gehen seit jeher aus einem selektiven Auswahlverfahren hervor und viele Mitgliedstaaten haben einige ihrer besten Diplomaten in den neuen Dienst entsandt. Dennoch weist der EAD beträchtliche institutionelle Schwachstellen auf. Das Organigramm ist übermäßig komplex und weist im Verhältnis zur Zahl der Mitarbeiter zu viele hohe Leitungsfunktionen auf. Die Krisenmanagementstrukturen sind zersplittert und nicht hinreichend mit den geografischen Einheiten gekoppelt. Aus der unterschiedlichen Herkunft des Personals aus Kommission, Ratssekretariat und den Außenministerien ergeben sich divergierende Mentalitäten und gesplante Loyalitäten. Der in dem Beschluss des Rates über die Organisation und die Arbeitsweise des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD-Beschluss) festgelegte rigide Schlüssel, wonach 60 Prozent des Personals aus auf Dauer bestellten EU-Beamten und ein Drittel aus Diplomaten der Mitgliedstaaten, die nach einigen Jahren wieder ausscheiden, bestehen muss, erschwert die Entwicklung einer stärkeren institutionellen Identität und Organisationskultur.¹⁰

Die durchmischte Bilanz des neuen Dienstes hängt sicher zu einem beträchtlichen Teil mit den schwierigen Bedingungen zum Zeitpunkt seines Entstehens zusammen. Konzipiert im Verfassungskonvent der Jahre 2002/3, in einer Zeit großer Zuversicht in die Zukunft der Europäischen Union wurden die außenpolitischen Reformen erst acht Jahre später nach dem Schiffbruch des Vertrags über eine Verfassung für Europa und der Rettungsaktion des Vertrags von Lissabon umgesetzt. Dies geschah mitten in der Euro- und Finanzkrise, die die Aufmerksamkeit der EU-Führungspersonlichkeiten voll in Anspruch nahm, die außenpolitischen Ambitionen der Europäischen Union lähmte und die für den Aufbau der neuen Strukturen verfügbaren Mittel verminderte. Angesichts dieser Situation war es nicht verwunderlich, dass der Elan für einen neuen Aufbruch in der europäischen Außenpolitik fehlte und das Potenzial der Reformen des Vertrags von Lissabon nicht voll genutzt wurde.¹¹

9 Julia Lieb: *Diplomatie jenseits des Staates. Die EU-Außenvertretung gegenüber Drittstaaten und der Europäische Auswärtige Dienst*, Baden Baden 2013.

10 Art. 6 Beschluss des Rates vom 26. Juli 2010 über die Organisation und die Arbeitsweise des Europäischen Auswärtigen Dienstes, in: *Amtsblatt der EU*, Nr. L 201 vom 3. August 2010, S. 30-40.

11 Nicolai von Ondarza: *Weniger Geld und politischer Stillstand: Interne Effekte der Finanz- und Schuldenkrise auf die GASP*, in: Ronja Kempin/Marco Overhaus (Hrsg.): *EU-Außenpolitik in Zeiten der Finanz- und Schuldenkrise*, Berlin 2013, S. 79-87.

Die Überprüfung des EAD 2013

In der europäischen außenpolitischen Diskussion wird vielfach darüber gestritten, ob bei einer Bewertung des EAD¹² das Glas als halb voll oder als halb leer bezeichnet werden sollte. Allerdings besteht breite Übereinstimmung darüber, dass es zweckmäßig wäre, mehr Wasser hinzuzufügen. Der in dem EAD-Beschluss für 2013 vorgesehene Überprüfungsprozess gab daher Anlass zur Hoffnung, dass bei dieser Gelegenheit Schwachpunkte der bestehenden Konstruktion beseitigt und die Grundlage für eine dynamische Weiterentwicklung der durch den Vertrag von Lissabon geschaffenen Strukturen gelegt werden würde. Viele Mitgliedstaaten – insbesondere eine Gruppe von 14 Ländern unter Führung ‚Berlins‘ –, das Europäische Parlament und viele Think-Tanks und akademische Institutionen legten Studien und Positionspapiere zu diesem Thema vor.¹³

Ashton präsentierte ihren Bericht zur Überprüfung des EAD im Juni 2013.¹⁴ Obwohl das Papier auf umfangreichen Vorarbeiten des EAD aufbaute, trägt es doch Ashtons persönliche Handschrift. Sie zog Bilanz über die Errichtung des EAD unter schwierigen Bedingungen und formulierte eine Reihe von Vorschlägen für kurz- und mittelfristige Verbesserungen, wobei sie zahlreiche in den Positionen des Europäischen Parlaments und der Mitgliedstaaten enthaltene Ideen aufgriff.

So schlug Ashton eine Straffung der organisatorischen Struktur des EAD vor allem durch die Reduzierung der Zahl der hochrangigen Positionen vor. Die EU-Sonderbeauftragten und ihr Stab sollten voll in den EAD integriert werden. Auch die Krisenmanagementabteilungen sollten besser mit der übrigen Arbeit des EAD vernetzt und die Kapazität des EAD für strategische Führung sollte weiterentwickelt werden. Besonderen Wert legte Ashton auf eine weitere Verbesserung der Koordination zwischen EAD und Kommission und anderen Institutionen durch regelmäßige Treffen der für auswärtige Fragen zuständigen Kommissare und eine Stärkung der Stellung des Hohen Vertreters/Vizepräsidenten in den Bereichen der Entwicklungszusammenarbeit, des Westlichen Balkans und der Nachbarschaftspolitik. Auch auf Ebene der Delegationen sollten die Trennungslinien zwischen EAD und Kommissionsmitarbeitern reduziert werden. Beträchtliches Potenzial für Verbesserungen und Synergien erkannte sie auch in der Zusammenarbeit zwischen den EU-Delegationen und den Botschaften der Mitgliedstaaten. Ashton forderte schließlich auch eine bessere Regelung für die Vertretung des Hohen Vertreters entweder innerhalb des EAD oder durch die Beauftragung von Kommissaren und Ministern.

Die 35 kurz- und mittelfristigen Vorschläge hatten insgesamt durchaus substanziellen Charakter. Im Zuge der Diskussion des Berichts wurden allerdings die Hoffnungen auf eine wirkliche Reform rasch enttäuscht. Ashton selbst beteiligte sich kaum an der Debatte und

12 Vgl. unter anderem Rosa Balfour/Kristi Raik: *Equipping the European Union for the 21st century. National diplomacies, the European External Action Service and the making of EU foreign policy*, Brüssel 2013; Rosa Balfour/Kristi Raik (Hrsg.): *The European External Action Service and National Diplomacies*, Brüssel 2013; Hellwig/Ivan/Kostanyan: *The New EU Foreign Policy Architecture*, 2013; Simon Duke: *The European External Action Service. Antidote against Incoherence?*, in: *European Foreign Affairs Review* 1/2012, S. 45-68; Stefan Lehne: *More Action, Better Service : How to Strengthen the European External Action Service*, Carnegie Europe: Policy Outlook, Brüssel 2011.

13 Außenminister von Österreich, Belgien, Dänemark, Estland, Finnland, Deutschland, Irland, Lettland, Luxemburg, Niederlande, Polen, Slowakei, Spanien, Schweden: *Non-Paper. Strengthening the European External Action Service*, 1.2.2013, abrufbar unter: http://eurotradeunion.eu/documents/20130201_nonpaper.pdf (letzter Zugriff: 22.5.2014).

14 Europäischer Auswärtiger Dienst: *EAD Überprüfung*, abrufbar unter: www.eeas.europa.eu/library/publication/s/2013/3/2013_eeas_review_en.pdf (letzter Zugriff: 22.5.2014).

überließ das Werben um Unterstützung für ihre Ideen ihren Mitarbeitern. Die Kommission konzentrierte sich auf die Verteidigung ihrer institutionellen Interessen und lehnte jede Änderung des legislativen Rahmens ab. Die meisten Mitgliedstaaten begrüßten die generelle Ausrichtung des Berichts der Hohen Vertreterin, da viele aber Einwände gegen spezifische Punkte hatten, blieb letztlich wenig Grundlage für eine Einigung. Ungünstig wirkte sich auch die Wahl des Gremiums für die Behandlung des Berichts aus. Da der Ausschuss der Ständigen Vertreter heute relativ wenig mit außenpolitischen Themen befasst ist, stand die Diskussion noch mehr im Zeichen institutioneller Interessenskonflikte als dies im Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee der Fall gewesen wäre.

Die mageren Ergebnisse der Diskussion wurden in den Schlussfolgerungen des Rates von Dezember 2013 zusammengefasst.¹⁵ Darin wurden die kurzfristigen Vorschläge der Hohen Vertreterin, die ohne legislative Änderung umgesetzt werden können, unterstützt. Zu den wichtigeren und heikleren Themen beschränkte sich der Rat auf allgemeine und unverbindliche Aussagen. Die mittelfristigen Vorschläge wurden aufgeschoben. Einziges konkretes Ergebnis der Überprüfung war somit die Beauftragung des nächsten Hohen Vertreters, einen weiteren Überprüfungsbericht Ende 2015 vorzulegen. Dieser sollte dann auch Vorschläge für legislative Änderungen enthalten.

Für die Anhänger einer dynamischen Weiterentwicklung der europäischen Außenpolitik war das De-facto-Scheitern des Überprüfungsprozesses zweifellos ein Rückschlag. Er kam aber nicht überraschend. Die Wahl des Zeitpunkts für die Überprüfung war problematisch. Aus Sicht einer Reihe von Akteuren war es nur drei Jahre nach Operativwerden des EAD zu früh für eine seriöse Bewertung seines Funktionierens und für signifikante strukturelle Neuerungen. Ashton wollte offensichtlich nicht viel Energie und politisches Kapital in ein Projekt investieren, das nur ihrem Nachfolger zugutekommen würde. Gegen Ende des fünfjährigen Mandats fehlte sowohl in der Kommission als auch im Rat die Bereitschaft, die schwierigen Verhandlungen über den EAD-Beschluss im Jahr 2010 neu aufzurollen, umso mehr als sich die Konfliktlinien seither nicht wesentlich geändert hatten.

Im Überprüfungsprozess kam aber auch wieder die grundlegende Ambivalenz vieler Mitgliedstaaten gegenüber der europäischen Außenpolitik zu Tage. Manche der großen Mitgliedsländer wollen zwar einen gut ausgerüsteten außenpolitischen Werkzeugkasten, sind aber nach wie vor nicht bereit, den Brüsseler Institutionen wirkliche Führungskompetenz zuzugestehen, die die informelle Leitungsfunktion der Großen infrage stellen würde. Unter den mittleren und kleineren Ländern ist die Unterstützung für eine profiliertere europäische Außenpolitik größer. Aber auch bei ihnen gibt es einige Vorbehalte. Länder, die auch im nationalen Bereich nur geringen außenpolitischen Ehrgeiz an den Tag legen, zeigen wenig Interesse an einem aktivistischen Operationszentrum in Brüssel, das die Kosten und Risiken des außenpolitischen Engagements für sie erhöhen könnte.

Hinzu kommen institutionelle Rivalitäten. Der EAD wird auch auf lange Sicht die nationalen Diplomaten der Mitgliedstaaten nicht ersetzen. Für die Förderung der einzelstaatlichen politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Interessen bleiben diese unverzichtbar. Dennoch könnte ein Erfolg des gemeinsamen Dienstes längerfristig Auswirkungen auf die Vertretungsnetze der Mitgliedstaaten haben. Nicht zuletzt aus budgetären Zwängen dürften sich vor allem die mittleren und kleineren Außenministerien auf jene Regionen und Länder konzentrieren, in denen sie vorrangige Interessen haben und sich im Übrigen auf die gemeinsamen Vertretungen der Union stützen. In jedem Außenministerium gibt es daher neben

15 Rat der Europäischen Union: Schlußfolgerungen des Rates zur Überprüfung des EAD, Dok. 17973/13.

Personen, die die gemeinsame Außenpolitik voll unterstützen auch solche, die den EAD tendenziell als Konkurrenten sehen und daher auf dem Vorrang für die nationale Außenpolitik beharren.

Schließlich hat auch die Europäische Kommission ihre Vorbehalte gegen die durch den Vertrag von Lissabon geschaffenen Strukturen nicht gänzlich überwunden. Aus ihrer Sicht eignet sich der EAD als ‚funktionell autonome‘ Einrichtung nur begrenzt als übergreifendes Koordinationsinstrument für die Außenkompetenzen der Kommission.¹⁶ Ebenso wie manchen Vertretern von Mitgliedstaaten fällt es auch vielen Kommissionsmitarbeitern schwer, ein wirklich partnerschaftliches Verhältnis zum neuen Dienst aufzubauen.

Das Europäische Parlament, das in den letzten Jahren zunehmend den Ehrgeiz an den Tag legt, die EU-Außenpolitik aktiv mitzugestalten und das durch die Mitentscheidung beim Beschluss des jährlichen Budgets der Europäischen Union über einen wirksamen Hebel verfügt, unterstützte in den Verhandlungen über den EAD-Beschluss 2010 die restriktive Linie der Kommission, die darauf abzielte, die EAD-Befugnisse im Bereich der externen Kompetenzen zu begrenzen. In ihrer Position zur Überprüfung des EAD im Juni 2013 ging das Parlament allerdings zu einer positiveren Haltung zum EAD über.¹⁷ Seine Empfehlungen für die Stärkung der Vizepräsidentenrolle des Hohen Vertreters, für die Ernennung politischer Stellvertreter, für die Straffung und Vereinfachung der EAD-Strukturen, für mehr Teamarbeit innerhalb der Delegationen und mit den Vertretungen der Mitgliedstaaten decken sich weitgehend mit den Vorschlägen der reformorientierten Mitgliedstaaten. Großes Gewicht legt das Parlament naturgemäß auf die Informationspflicht des EAD und die Rechenschaftspflicht des Hohen Vertreters gegenüber dem Parlament. So sollen sich auch neuernannte Delegationsleiter einem Hearing im Parlament unterziehen müssen.

Die Herausforderungen von Außen

Die zwiespältige Haltung vieler Mitgliedstaaten aber auch der Kommission stellt wohl das größte Hemmnis für eine ambitioniertere Umsetzung der Lissabonner Reformen dar. Allerdings gibt es neben retardierenden Elementen auch solche, die zu größeren Ambitionen und einer stärkeren Mobilisierung in diesem Bereich führen können. Der wohl wichtigste Faktor sind dabei seit jeher die äußeren Herausforderungen, mit denen sich die Union konfrontiert sieht.

Schon die Ursprünge der GASP stehen in engem Zusammenhang mit den Konflikten der 1990er Jahre auf dem Balkan.¹⁸ Es waren die Unfähigkeit Europas, mit dem Blutvergießen in Kroatien und Bosnien fertigzuwerden, und die als Erniedrigung empfundene Abhängigkeit von amerikanischer Führung in dieser Region, die die Mitgliedstaaten damals dazu brachten, ihre außen- und sicherheitspolitische Zusammenarbeit auf ein neues Niveau zu heben.

Die tiefgreifenden Umwälzungen des ‚Arabischen Frühlings‘ im Jahr 2011 hätten eine ähnlich stimulierende Wirkung auf die Außenpolitik der Union entfalten können. Die Europäische Union war allerdings mit ihrem Management der Eurokrise voll ausgelastet, sodass

¹⁶ Art. 1 EAD-Beschluss.

¹⁷ Europäisches Parlament: Empfehlung des Europäischen Parlaments an die Hohe Vertreterin für die Außen- und Sicherheitspolitik und Vizepräsidentin der Kommission, den Rat und die Kommission zu der 2013 anstehenden Überprüfung von Organisation und Arbeitsweise des EAD, P7_TA-PROV(2013)0278.

¹⁸ Mathias Jopp/Udo Diedrichs: Learning from Failure: The Evolution of the EU's Foreign, Security and Defence Policy in the Course of the Yugoslav Crisis, in: Ludger Kühnhardt (Hrsg.): Crises in European Integration. Challenges and Responses. 1945-2005, New York 2009, S. 95-107.

eine echte Mobilisierung ausblieb und das europäische Engagement in der südlichen Nachbarschaft bescheiden ausfiel.¹⁹

Die gegenwärtige Ukraine-Krise stellt eine Herausforderung anderer Art dar.²⁰ Während in den Fällen Libyens oder Syriens lokale Machtkämpfe wichtige internationale Auswirkungen erzeugten, war die Union im Falle der Ukraine von Anfang an selbst Teil der Auseinandersetzung. Es war das Projekt eines Handels- und Assoziierungsabkommens mit der Ukraine, das den Ärger Moskaus auslöste. Die Euromaidan-Bewegung schwang die blaue EU-Fahne, als sie das Regime des ehemaligen ukrainischen Präsidenten Viktor Janukowitsch zu Fall brachte. Russlands Besetzung der Krim und der Druck auf die Ostukraine waren Wladimir Putins Versuch, die europäische Orientierung der Ukraine zu blockieren.

Dabei war die Europäische Nachbarschaftspolitik²¹ nicht als anti-russisches Programm sondern als Win-win-Konzeption gedacht. Sie fußte auf der Überlegung, dass Reformen und wirtschaftliche Entwicklung in den Nachbarstaaten der Union auch deren Nachbarn einschließlich Russlands zugutekommen würden. Dem stand allerdings die Nullsummenlogik Putins gegenüber, der jeden Schritt der osteuropäischen Länder in Richtung der Europäischen Union als einen Rückschlag für die Konsolidierung einer russischen Einflusszone betrachtete. Daher entwickelte die Moskauer Führung das Gegenmodell der Eurasischen Wirtschaftsunion und übte massiven Druck auf die Länder der östlichen Nachbarschaft aus, um dort eine Kursänderung Richtung Osten durchzusetzen.

Meinungsdifferenzen zwischen den Mitgliedstaaten hinsichtlich der Beziehungen zu Moskau aber auch in der Frage der Einbeziehung der Staaten der östlichen Nachbarschaft in die europäische Integration erschwerten es der Europäischen Union, eine kohärente Antwort auf diese Herausforderung zu finden. Mangels eines strategischen Konzepts setzte sich die techno-bürokratische Logik der Kommission durch. Die Verhandlungen über die Assoziierungsabkommen mit ‚Kiew‘, ‚Chişinău‘, ‚Tiflis‘ und ‚Jerewan‘ wurden zu Ende geführt, wobei gleichzeitig die Unvereinbarkeit mit dem Beitritt zur Eurasischen Zollunion festgestellt wurde. Ebenso wie ‚Moskau‘ stellte somit auch die Europäische Union die Partnerstaaten vor die Entscheidung, sich entweder nach Westen oder nach Osten zu orientieren.

Nach der Entscheidung von Janukowitsch im Herbst 2013, das Assoziierungsabkommen mit der Europäischen Union nicht zu unterzeichnen und dem Beschluss Armeniens, der Eurasischen Zollunion beizutreten, schien Putins Rechnung aufzugehen. Schließlich hatte er ja auch beträchtliche Druckmittel gegen die beiden anderen Kandidaten einer EU-Assoziierung, Moldau und Georgien, in der Hand. ‚Moskau‘ hatte jedoch die Wirkung der ‚soft power‘ der Europäischen Union in der Ukraine unterschätzt. Die klare Präferenz großer Teile der ukrainischen Bevölkerung für den europäischen Modernisierungsweg manifestierte sich in der Euromaidan-Bewegung, die schließlich zum Sturz des kleptokratischen Janukowitsch-Regimes führte. Konfrontiert mit einer gravierenden strategischen Niederlage entschloss sich Putin zur Gegenescalation, besetzte und annektierte die Krim und erhöhte den Druck auf den Osten der Ukraine.

19 Nicole Koenig: Zwischen Handeln und Zaudern – die Europäische Union in der Libyen-Krise, in: *integration* 4/2011, S. 323-336.

20 Katrin Böttger: Auf dem sicherheitspolitischen Auge blind: Die EU-Außenpolitik angesichts der Ukraine-Krise: Zustand und Entwicklungsoptionen, in: *integration* 2/2014, S. 95-108.

21 Sabine Fischer: Eskalation der Ukraine-Krise. Gegensätzliche Interpretationen erschweren internationale Diplomatie, Stiftung Wissenschaft und Politik: SWP-Aktuell 13, Berlin 2013; Marco Siddi: The Italian presidency of the European Union: An opportunity to review EU relations with Russia and EaP countries, Institut für Europäische Politik: IEP Policy Briefs on Eastern Europe and Central Asia 1/2014.

So schlitterte die Europäische Union ohne dies zu wollen in die erste geopolitische Auseinandersetzung ihrer Geschichte. Anders als sonst beim europäischen Krisenmanagement geht es im Fall der Ukraine nicht nur um die Wiederherstellung von Stabilität, sondern auch darum, die eigenen Interessen gegen einen Gegenspieler durchzusetzen. Falls es das strategische Ziel der Union ist, ihre östlichen Nachbarn demokratisch über deren eigene Zukunft einschließlich ihrer Beziehungen zur Europäischen Union bestimmen zu lassen, dann muss sie sowohl in der Unterstützung dieser Länder als auch im Widerstand gegen russischen Druck eine neue Qualität von Kohärenz und Stärke zeigen.

Osteuropa wird allerdings in der kommenden institutionellen Periode kaum die einzige außen- und sicherheitspolitische Herausforderung darstellen. Möglicherweise werden noch größere Risiken in der südlichen Nachbarschaft der Union entstehen. Die politische Transformation der arabischen Welt ist keineswegs abgeschlossen. Die Verbindung von Massenarmut, politischer Mobilisierung und religiösem Extremismus unterminiert die schwachen staatlichen Strukturen und bedroht die Stabilität einer riesigen Region. Libyen zeigt bereits alle Symptome eines ‚gescheiterten Staates‘, Ägypten drohen neue Turbulenzen, falls der wirtschaftliche Niedergang nicht beendet werden kann. Der syrische Bürgerkrieg destabilisiert weiterhin den Libanon, Jordanien und den Irak. Auch derzeit noch stabile Länder wie Algerien und Saudi Arabien können von einer weiteren Welle des politischen Wandels erfasst werden. So schwer es ist, vorauszusehen, von welchem Teil der Region die nächste Bedrohung für die europäische Sicherheit ausgehen wird, so ist es doch sehr wahrscheinlich, dass solche Gefahren drohen.

Die Union ist derzeit schlecht aufgestellt, um mit derartigen Problemen fertigzuwerden. Die Erfahrungen mit Ägypten, Libyen und Syrien haben gezeigt, dass weder die Instrumente der Europäischen Nachbarschaftspolitik noch jene des diplomatischen, militärischen und zivilen Krisenmanagements geeignet sind, um der Union eine echte Stabilisierungsrolle in ihren Nachbarregionen zu ermöglichen.²² Diese Kapazität aufzubauen, sollte eine der wichtigsten Prioritäten des neuen Führungsteams der Union darstellen.

Während die äußeren Herausforderungen ständig zunehmen, stellt sich die innere Verfasstheit der Union derzeit etwas besser dar als in den vergangenen Jahren. Zwar sind bei Weitem nicht alle strukturellen Probleme der Währungsunion behoben, die akute Phase der Eurokrise scheint aber überstanden. Dies sollte Kapazitäten freimachen, um die außen- und sicherheitspolitische Agenda in Angriff zu nehmen und das Instrumentarium der Union zu schärfen. Zudem ist 2014 aufgrund der Wahlen zum Europäischen Parlament, der Auswahl des neuen Führungsteams der Union und der Neukonstitution der Europäischen Kommission ein Jahr der institutionellen Erneuerung. Dieser Zeitraum des personellen und institutionellen Neubeginns eignet sich auch für wichtige Weichenstellungen für eine konzeptionelle und institutionelle Weiterentwicklung der EU-Außenpolitik.

Die Prioritäten für 2014/15

Einrichtung eines effektiven ‚Relax-Clusters‘ im Rahmen der neuen Europäischen Kommission

Gemäß Art. 18 EUV sorgt der Hohe Vertreter für die Kohärenz des auswärtigen Handelns der Europäischen Union und für die Koordinierung seiner verschiedenen Aspekte. Doch

22 Hans-Georg Ehrhart: Die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union im Praxistest: zwischen Anspruch und Wirklichkeit, in: *integration* 2/2013, S. 91-106; Claudia Major: Ziviles Krisenmanagement in der Europäischen Union. Stand und Optionen zur Weiterentwicklung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Stiftung Wissenschaft und Politik: SWP-Studie S 22, Berlin 2012.

diese Bestimmung wurde in den letzten fünf Jahren nicht umgesetzt. Kommissionspräsident José Manuel Barroso hat Ashton nicht ermächtigt, diese koordinierende Rolle zu übernehmen. Vermutlich hat auch sie – überlastet durch die Vielzahl ihrer Aufgaben – diese Funktion nicht mit Nachdruck angestrebt. So ist ihr ‚Hut‘ als Vizepräsidentin der Kommission im Kleiderschrank der Kommission liegen geblieben. Die verschiedenen Kommissare, die sich mit EU-Außenbeziehungen befassen, traten selten und falls überhaupt unter Barrosos Vorsitz zusammen. Sie agierten überwiegend autonom. Die Koordination mit den anderen Bereichen der externen Beziehungen erfolgte ad hoc und wenig systematisch.

In der neuen Kommission sollte der Präsident dem Nachfolger von Ashton ein klares Mandat erteilen, die Koordination für die Bereiche Handel, Entwicklung, Nachbarschaft, Erweiterung und humanitäre Hilfe zu leiten und regelmäßige Sitzungen durchzuführen. Kommissionsmitglieder, die mit internen Kompetenzen befasst sind, die große äußere Dimensionen aufweisen, wie Justiz und Inneres (Migration) oder Umwelt (Klimawandel), sollten so weit wie nötig zu dieser Arbeit zugezogen werden. Ein aus Mitarbeitern des EAD und des Generalsekretariats der Kommission zusammengesetztes Sekretariat sollte die Sitzungen vorbereiten.

Die Einführung eines derartigen Systems würde auch helfen, das Problem der Arbeitsüberlastung des Hohen Vertreters zu lösen. Wenn die verschiedenen ‚Relax-Kommissare‘ unter Aufsicht des Hohen Vertreters arbeiten, wäre es naheliegend, einige von ihnen auch als dessen politische Stellvertreter einzusetzen. Dies bietet sich vor allen in den Bereichen der Erweiterungs- und der Nachbarschaftspolitik an sowie in der Entwicklungszusammenarbeit, mit besonderem Schwerpunkt auf Afrika. Dies könnte ohne Weiteres innerhalb der bestehenden vertraglichen Regelungen umgesetzt werden. Der Außenministerrat könnte den betreffenden Kommissaren entsprechende Mandate erteilen. Wichtig ist es natürlich auch, Persönlichkeiten zu finden, die sich gut für diese doppelte Aufgabe eignen.

Bei der Einrichtung eines wirksamen Relax-Clusters geht es um weit mehr als um einen bloßen Umbau von bürokratischen Strukturen. Durch diesen Schritt könnte man die Doppelfunktion des Hohen Vertreters und Vizepräsidenten operationalisieren und damit eine Kernidee der Reformen des Vertrags von Lissabon mit Leben erfüllen, nämlich die Entschärfung der Trennung zwischen klassischer Außenpolitik und den unter Leitung der Kommission stehenden externen Zuständigkeiten. Eine wirksame Koordinierung zwischen diesen beiden Bereichen würde die Fähigkeit der Union, alle ihre verschiedenen Instrumente abgestimmt und kohärent einzusetzen, deutlich verbessern. Der oft behauptete aber selten in die Praxis umgesetzte komparative Vorteil der Union als breit aufgestellter und umfassend wirkender Akteur könnte so endlich Realität werden.

Verbesserte Zusammenarbeit und Arbeitsteilung innerhalb des Führungsteams der Union

Trotz der Zusammenlegung verschiedener Funktionen in der Person des Hohen Vertreters verfügt die Union nach wie vor über ein vielfältiges Führungspersonal mit unterschiedlichen und teilweise überlappenden Rollen. Angesichts der beträchtlichen externen Kompetenzen der Union ist der Kommissionspräsident ein wichtiger außenpolitischer Akteur, wobei jedoch – wie oben dargestellt – viel davon abhängen wird, inwieweit er den Hohen Vertreter/Vizepräsidenten der Kommission ermächtigt, eine umfassende Koordinierungsrolle zu übernehmen. Der Hohe Vertreter ist durch den Vertrag von Lissabon zum exekutiven Hauptakteur der europäischen Außenpolitik geworden. Zugleich brachte die Reform die neue Funktion des Präsidenten des Europäischen Rates. Obwohl der Europäische Rat nunmehr eine leitende

Rolle auch in der Außenpolitik spielt, hat sein Präsident ein eher vages Mandat in diesem Bereich. Gemäß Art. 15 EUV nimmt der Präsident „auf seiner Ebene und in seiner Eigenschaft, unbeschadet der Befugnisse des Hohen Vertreters [...] die Außenvertretung der Union in Angelegenheiten der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik wahr.“ Daraus lässt sich schließen, dass der Präsident des Europäischen Rates (ebenso wie der Kommissionspräsident) die Union auf Ebene der Regierungschefs vertritt, ihm jedoch nicht der Hohe Vertreter unterstellt ist.

Der erste Träger dieser Funktion, Herman van Rompuy, entwickelte nur geringe außenpolitische Ambitionen, wobei ihm sicher auch die Eurokrise wenig freie Kapazität ließ. Falls der Europäische Rat in der nächsten institutionellen Periode zu seiner außenpolitischen Führungsrolle zurückfindet, wird sich das Verhältnis zwischen den beiden Präsidenten und dem Hohen Vertreter als kritisch erweisen. Die Stärke des Präsidenten des Europäischen Rates liegt im Vertrauen seiner Kollegen im höchsten Gremium der Union. Er hat aber kaum Mittel und Personal für die Außenpolitik. Der Kommissionspräsident hat ausreichende Instrumente, ihm fehlt jedoch die unmittelbare Rückkoppelung zu den Mitgliedstaaten. Der Hohe Vertreter verfügt sowohl über Mittel als auch die Bindung an die Mitgliedstaaten. Sein Handicap ist sein niedriger Rang in der Hierarchie der Spitzenpositionen. Obgleich er an den Sitzungen des Europäischen Rates teilnimmt, operiert er doch auf der Ebene der Außenminister. Eine enge Abstimmung und intensive Zusammenarbeit zwischen den drei Spitzenpolitikern wird notwendig sein, um die außenpolitischen Entscheidungen des Europäischen Rates optimal vorzubereiten.

In den zu Ende gehenden Amtszeiten erforderten die Koordinierung der Teilnahme der EU-Vertreter an internationalen Konferenzen, die Verteilung von Rednerrollen und die Verhandlung von Erklärungstexten sehr viel Zeit und Energie. Dennoch werden die Größe und Schwerfälligkeit der EU-Delegationen bei internationalen Gipfeltreffen vielfach kritisiert. Bei jedem internationalen Ereignis stellt sich die Frage, wer von den drei Akteuren eine Erklärung abgeben soll und ob dies gemeinsam, parallel oder inhaltlich abgestimmt erfolgen soll. Dies wird ad hoc und mit wechselndem Ergebnis entschieden. Ein System ist nicht zu erkennen.

Das nächste Führungsteam sollte versuchen, eine klarere Arbeitsteilung und eine schlankere Vertretung der Union auf internationaler Ebene zu vereinbaren. So sollte etwa die bisher übliche Teilnahme beider Präsidenten an multilateralen Gipfeltreffen nicht mehr vorkommen. Auch effektivere Mechanismen für die interne Koordination unter den drei Akteuren könnten die Reaktionsfähigkeit und Durchschlagskraft der europäischen Außenpolitik erheblich steigern.

Ausarbeitung einer neuen außen- und sicherheitspolitischen Strategie der Union

In den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates im Dezember 2013 wird die Hohe Vertreterin ersucht, „in enger Zusammenarbeit mit der Kommission die Auswirkungen der Veränderung im globalen Umfeld zu bewerten und nach Beratungen mit den Mitgliedstaaten dem Rat im Laufe des Jahres 2015 über die Herausforderungen und Chancen, die sich für die EU ergeben, Bericht zu erstatten“.²³ Hinter dieser aus Rücksichtnahme auf britische Bedenken etwas obskur formulierten Aufforderung verbirgt sich der Wunsch vieler Mitgliedstaaten nach einem neuen außen- und sicherheitspolitischen Strategiepapier der Union.

23 Europäischer Rat: Europäischer Rat (Tagung vom 19./20. Dezember 2013). Schlussfolgerungen, EUCO 217/13.

Bei einer Strategie geht es darum, Prioritäten zu setzen und die zu ihrer Erreichung erforderlichen Instrumente und Mittel zu identifizieren. Die meisten Staaten und anderen internationalen Akteure unterziehen sich regelmäßig einem derartigen Prozess. Für einen komplexen Akteur *sui generis* wie die Union erscheint dies noch notwendiger. Im Rahmen der Erarbeitung von Strategiedokumenten legt die Union gemeinsame Interessen und Zielsetzungen fest und identifiziert die für deren Erreichung erforderlichen Instrumente. Damit bestimmt sie auch das Niveau ihrer kollektiven Ambition und erreicht ein besseres Verständnis von dem, was gemeinsam getan werden muss und was den Mitgliedstaaten überlassen werden kann. Sofern dies richtig gemacht wird, werden nicht nur mittel- und langfristige Ziele gesetzt, sondern auch konkrete Orientierungen für die Gestaltung der täglichen Politik gegeben.

Die unter dem ersten Hohen Vertreter Javier Solana im Jahr 2003 ausgearbeitete Europäische Sicherheitsstrategie war das erste außenpolitische Grundsatzdokument der Union.²⁴ Viele der darin enthaltenen Aussagen haben weiterhin Geltung, aber die Welt und die Union haben sich seitdem verändert. Solanas Papier reflektierte noch ein vom gemeinsamen Führungsanspruch Europas und der Vereinigten Staaten geprägtes Weltbild. In den letzten zehn Jahren hat sich jedoch ein multipolares internationales System herausgebildet. Wirtschaftliches Gewicht und politische Macht haben sich in Richtung Asien verlagert und neue Akteure haben an Einfluss gewonnen. Die Union ihrerseits ist von 15 auf 28 Mitgliedstaaten gewachsen und hat dadurch den Umfang und die Vielfalt ihrer außenpolitischen Interessen erheblich erweitert. Zudem sind die durch den Vertrag von Lissabon reformierten außenpolitischen Handlungsstrukturen immer noch in einer frühen Phase ihrer Entwicklung und brauchen dringend konzeptuelle Orientierung.

Durch den für 2015 vorgesehenen Bericht soll der neue Hohe Vertreter gewissermaßen die ‚software‘ für das ‚Lissabonner Betriebssystem‘ der europäischen Außenpolitik liefern. Wie in den Schlussfolgerungen bestimmt, soll der Bericht mit der Kommission abgestimmt und mit den Mitgliedstaaten beraten werden. Schon im Vorfeld sollte ein umfassender Diskussionsprozess unter Einbeziehung der Wissenschaft und der Zivilgesellschaft stattfinden. Die Hohe Vertreterin und der EAD sollten noch 2014 die Einleitung eines derartigen Prozesses übernehmen.

Überprüfung des EAD 2015

So wie die ‚software‘ so sollte auch die ‚hardware‘ der Außenpolitik der Union im nächsten Jahr erneuert werden. 2015 steht eine neuerliche Überprüfung des EAD an, legislative Anpassungen eingeschlossen. Nach dem Fehlschlag der Überprüfung im Jahr 2013 stellt dies eine neue Gelegenheit dar, Schwachstellen zu beseitigen und den EAD zu einem schlagkräftigeren Instrument der europäischen Außenpolitik zu machen. Es ist zu hoffen, dass ein neuer Hoher Vertreter zu Beginn seines Mandats einen größeren Reformwillen beweist und dafür auch mehr Unterstützung bei den Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission findet. Die Einrichtung eines ‚Relax-Clusters‘ im Rahmen der Neukonstituierung der Kommission könnte auch zur Entkrampfung der institutionellen Rivalität zwischen Kommission und EAD beitragen. Schließlich sollten auch die zunehmenden Herausforderungen im Osten und im Süden der Union die Bereitschaft für eine Schärfung des außen- und sicherheitspolitischen Instrumentariums stärken.

24 Rat der Europäischen Union: A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy, Brüssel, 12. Dezember 2003.

Inhaltlich dürfte es dabei wieder um die Neuordnung der Arbeitsteilung zwischen EAD und Kommission gehen, um mehr Kohärenz und Synergie zwischen den Bereichen Handel, Entwicklungszusammenarbeit, Nachbarschaft und Erweiterung einerseits und Außenpolitik andererseits zu ermöglichen. Finanzielle Instrumente mit klarem Bezug zur Außenpolitik sollten dem EAD zugeordnet werden. Eine straffere und weniger kopflastige Struktur des EAD – etwa die Abschaffung des ‚Corporate Board‘ und der Ebene der ‚Managing Directors‘ – und die stärkere Einbindung der Krisenmanagementstrukturen sollten ebenfalls die Effektivität erhöhen. Auch der rigide Schlüssel für die Zusammensetzung des Personals aus (ständigen) EU-Beamten und (rotierenden) Diplomaten der Mitgliedstaaten sollte hinterfragt werden. Eine flexiblere Rekrutierungspraxis, die etwa auch die temporäre Anstellung von Experten aus dem akademischen Bereich sowie aus qualifizierten Nichtregierungsorganisationen einschließt, würde dem EAD neues Fachwissen erschließen und die Entwicklung einer gemeinsamen institutionellen Identität und Kultur fördern.

Erneuerung der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP)

Die vor zehn Jahren begründete ENP war als innovative Alternative zur traditionellen Geopolitik gedacht. Durch langfristiges und tiefgehendes Engagement in den 16 Partnerländern im Süden und Osten der Union, durch finanzielle Unterstützung, verbesserten Zugang zum EU-Markt und liberalere Reiseregeln sollten strukturelle Reformen zur Stärkung der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit gefördert und die wirtschaftliche Entwicklung mit dem Ziel der Einbindung der Nachbarländer in den EU-Binnenmarkt unterstützt werden.²⁵ Der Ansatz war weitgehend dem Erweiterungsprozess entlehnt, allerdings ohne die Perspektive eines Beitritts zur Union.

Aus heutiger Sicht ist dieses Projekt als weitgehend gescheitert zu betrachten. Zwar wurden in einzelnen Ländern insbesondere in Moldau, Georgien und Tunesien Erfolge erzielt. Diese sind jedoch Ausnahmen geblieben. Statt wie in Art. 8 EUV postuliert mit einem „Raum des Wohlstands und der guten Nachbarschaft [...] der auf den Werten der Union aufbaut“ sieht sich die Union heute einem breiten Bogen instabiler und wirtschaftlich stagnierender Länder gegenüber, die sich mit wenigen Ausnahmen in den zehn Jahren der Nachbarschaftspolitik eher von der Union wegentwickelt haben, als ihr näher zu kommen.

In der Konzeption der ENP hatte die Union ihren eigenen Einfluss überschätzt und den anderer externer Akteure mit unterschiedlichen Zielsetzungen nicht ausreichend beachtet. Ihre auf langfristige Wirkung in einem stabilen Kontext ausgerichteten Instrumente verloren angesichts des rapiden Wandels in der Region an Relevanz. Es erwies sich, dass Erweiterung, in homöopathischer Dosis verabreicht, keine positive Wirkung zeigt. Insgesamt waren die eingesetzten Mittel aber auch das politische Engagement nicht ausreichend, um die Entwicklung in den Partnerländern wirksam mitzugestalten.

Trotz dieser Rückschläge bleibt die Nachbarschaft der Bereich, in dem die Union über die größten Einflussmöglichkeiten verfügt und in denen die wichtigsten gemeinsamen Interessen der Mitgliedstaaten auf dem Spiel stehen. Daher ist eine grundlegende Überprüfung und Erneuerung der ENP dringend erforderlich.

Statt an einem einheitlichen Rahmen von Kriterien, Programmen und Verfahren festzuhalten, der in sämtlichen Partnerländern angewendet werden kann, sollte sich die Union in

25 Europäische Kommission/Hohe Vertreterin der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik: Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Eine neue Antwort auf eine Nachbarschaft im Wandel, Kom (2011) 303.

Zukunft darauf konzentrieren, einen gut ausgerüsteten ‚Werkzeugkasten‘ bereitzustellen, der eine Vielfalt von je nach Interessenslage des Partnerstaates und der Union unterschiedlich gestalteten Politiken unterstützen kann. Die Erweiterungsmethode soll auf jene Staaten beschränkt werden, die eine weitreichende Einbindung in die europäische Integration tatsächlich anstreben. Neben langfristig wirkenden Instrumenten braucht es auch neue Mittel, mit denen die Union rascher auf veränderte Bedingungen reagieren kann. Neben der Entwicklung bilateraler Beziehungen sollte in Zukunft auch der Ausbau regionaler und subregionaler Zusammenarbeit gezielt gefördert werden. Im Übrigen sollte die Nachbarschaftspolitik stärker mit der Außenpolitik verkoppelt und die Mitgliedstaaten systematisch in ihre Gestaltung und Umsetzung einbezogen werden. Deshalb sollte der Hohe Vertreter direkt die Leitung dieser Politik übernehmen.

Das neue Führungsteam sollte sich die Neugestaltung der ENP als ein vorrangiges Ziel setzen. Nach einem breiten Diskussionsprozess sollte das neue Konzept 2015 vorgestellt werden.

Die Verantwortung der Mitgliedstaaten

Der Nachfolger von Ashton und die anderen Mitglieder des EU-Führungsteams werden sich also einer anspruchsvollen außenpolitischen Agenda annehmen müssen und dies ganz abgesehen von der Reaktion auf Ereignisse und Krisen, die das tägliche Brot eines außenpolitischen Akteurs ausmachen. Keiner der fünf oben behandelten Punkte ist verzichtbar oder aufschiebbar. Diese Aufgaben für das neue Team ergeben sich teilweise aus der institutionellen Erneuerung des Jahres 2014, teilweise aus der Beschlusslage des Europäischen Rates sowie beim letzten Punkt einfach aus der Tatsache, dass die Europäische Nachbarschaftspolitik in den letzten Jahren zu einem akuten Sanierungsfall geworden ist.

Die Frage ist daher weniger, ob sich die Union mit der Weiterentwicklung ihres außenpolitischen Instrumentariums befassen wird, sondern eher ob sie die Ambition entwickeln kann, Lösungen zu finden, die es ermöglichen, sich wirksam mit den massiv angewachsenen äußeren Herausforderungen auseinanderzusetzen.

Der Schlüssel liegt hier in den Hauptstädten der Mitgliedstaaten, die weiterhin die eigentliche Gestaltungsmacht in der Außenpolitik haben. Angesichts der geopolitischen Konfrontation mit Russland über die Zukunft Osteuropas und der bedrohlichen Entwicklungen in der südlichen Nachbarschaft ist die Ambivalenz, die den Zugang vieler Mitgliedstaaten zur Außenpolitik der Union bisher prägte, nicht mehr zu rechtfertigen.

Auch die großen Mitgliedstaaten Deutschland, Frankreich und Großbritannien werden im Laufe der kommenden Jahre einen zunehmenden Einflussverlust verzeichnen müssen. Falls Europa künftig die Entwicklungen in seinen Nachbarregionen und globale Entscheidungsprozesse aktiv mitgestalten will, muss es sich besser organisieren und geschlossener und effektiver handeln.

Eine wirksamere europäische Außenpolitik ist daher heute nicht mehr ein Traum enthusiastischer Europäer, sondern eine notwendige Antwort auf die Veränderungen im Umfeld Europas und im internationalen System. Das geltende Primärrecht bietet zwar keinen optimalen aber einen brauchbaren Rahmen für eine bessere Außenpolitik. In den nächsten Monaten und Jahren wird es darum gehen, es so umzusetzen, dass die Union eine ihrem Potenzial entsprechende internationale Rolle spielen kann.